



IMPOSSIBILIDADE LEGAL DA APLICAÇÃO DA FALÊNCIA A EMPRESAS ESTATAIS E RESPONSABILIDADE SUBSIDIÁRIA DA UNIÃO

*Gabriela Mattos Gonçalves
Viviane Costa Moreira de Souza**

RESUMO

A nota analisa a aplicabilidade ao BNDES do instituto da falência e do procedimento a ser observado para pagamento dos credores caso os bens do BNDES não sejam suficientes para adimplir todas as suas dívidas. É abordada a possibilidade de os credores do Banco pleitearem ao Poder Judiciário o redirecionamento de seus processos para a União, no caso de não haver bens suficientes aptos à penhora e expropriação. Destaca-se a inexistência de normativo que preveja ordem de preferência no pagamento aos credores antes de eventual dissolução e extinção do BNDES, razão pela qual se entende que os créditos detidos por outros entes ou fundos públicos, concorrerão com os demais. À luz do ordenamento jurídico, constata-se que o BNDES não se sujeita à falência, e, no caso de uma eventual dissolução do BNDES, caberá à Secretaria do Tesouro Nacional indicar a forma de pagamento de todas as dívidas vencidas e vincendas perante entes públicos ou privados, consignando os valores necessários ao adimplemento na lei orçamentária, conforme Decreto 1.647/1995.

Palavras-chave: Falência. Empresas estatais. Responsabilidade subsidiária.

*Respectivamente, gerente do Departamento de Consultoria Jurídica e Governança Corporativa do BNDES e advogada do BNDES.

INTRODUÇÃO

1. Trata-se de consulta interna, submetida à apreciação da Área Jurídica do BNDES, por meio da qual a consultante solicita pronunciamento acerca dos seguintes temas:
 - I. *Qual o procedimento para pagamento aos credores caso os bens do BNDES não sejam suficientes para ressarcir todos os credores?*
 - II. *Nos casos como o ora descrito, os credores têm algum tipo de ação diretamente contra a União?*
 - III. *O BNDES tem ação ou direito de cobrar da União recursos necessários para eventual liquidação de suas dívidas com os credores?*
 - IV. *Haveria alguma ordem de preferência no pagamento aos credores? Os créditos detidos pelo Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT) e pelo Tesouro Nacional concorreriam com os demais?*
2. Segundo informações prestadas pela consultante, o BNDES atualmente negocia com um banco estrangeiro a contratação de um empréstimo (*loan agreement*), cujos recursos comporiam o *funding* de investimentos do BNDES e seriam destinados a projetos de desenvolvimento urbano sustentável e de mobilidade urbana.
3. Acrescenta que o citado banco estrangeiro tem dúvidas acerca do procedimento aplicável na hipótese de inadimplemento do BNDES, haja vista que o contrato não contará com a garantia da União e não são aplicáveis às empresas estatais os institutos da recuperação judicial, extrajudicial e falência previstos na Lei 11.101, de 9 de fevereiro de 2005.
4. Por fim, relata a existência de dois pareceres (BRASIL (2006; 2010) do Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior (MDIC), órgão ao qual o BNDES se encontrava vinculado à época, em que o BNDES não se sujeita ao instituto da falência, nos termos do artigo 2º, inciso I, da Lei 11.101/2005, competindo à União, na qualidade de acionista controladora, providenciar recursos necessários à eventual liquidação residual de suas dívidas (BRASIL, 2006; 2010).
5. Feito esse breve introito, passaremos a analisar o mérito das questões suscitadas.

DA FALÊNCIA DE EMPRESAS ESTATAIS

6. Primeiramente, é importante relembrar que a possibilidade de falência de empresas públicas e sociedades de economia mista foi historicamente objeto de controvérsia no âmbito da doutrina.
7. Acerca do tema, a Área Jurídica do BNDES, por meio de um parecer (BNDES, 1996), interpretando teleologicamente o direito positivo em vigor à época, pronunciou-se no seguinte sentido:

13. Ressalte-se que, no direito positivo em vigor, não há referências expressas sobre a possibilidade de decretação de falência das empresas públicas.

[...]

16. Cumpre agora enfatizar aspecto fundamental da matéria de que se trata. A Lei nº 6.404, de 15.12.76, que dispõe sobre as sociedades por ações, dedica-se, no capítulo XIX, às sociedades de economia mista, que são entidades dotadas de personalidade jurídica de direito privado, criadas por lei para a exploração de atividade econômica, sob a forma de sociedade anônima, cujas ações com direito a voto pertencem em sua maioria à União ou à entidade da Administração Indireta. **O artigo 242 do citado diploma legal determina que “As companhias de economia mista não estão sujeitas à falência mas os seus bens são penhoráveis e executáveis, e a pessoa jurídica que a controla responde, subsidiariamente, pelas suas obrigações.”**

17. Ora, se uma sociedade de economia mista, que admite a participação, em seu capital, de acionistas privados, não está sujeita à falência, sendo expressamente prevista a responsabilidade subsidiária do controlador, integrante da Administração Pública, é de se concluir que o mesmo tratamento é pertinente a empresas públicas federais, cujo capital é exclusivo da União.

18. Não seria lógico responsabilizar-se expressamente a União em uma empresa onde há participação de capital privado e não admitir o mesmo raciocínio para empresas onde a totalidade do capital pertence ao poder público. **Dessa forma, sendo o BNDES uma empresa pública federal, está assegurada, sem sombra de dúvida, a responsabilidade subsidiária da União pelas obrigações assumidas** (BNDES, 1990, p. 3, grifos nossos).

8. Diante das diversas alterações legislativas ocorridas depois da edição do parecer, faz-se necessária uma nova análise sobre a matéria.
9. De imediato, é importante destacar que a revogação¹ do artigo 242 da Lei 6.404/1976 havia gerado ainda maiores dúvidas acerca da permanência, em nosso ordenamento jurídico, da vedação à falência de sociedades de economia mista, e, por consequência, de empresas públicas, bem como sobre a responsabilidade subsidiária do ente controlador de tais entidades.²
10. Isto porque, em razão da revogação do referido artigo, ganhara força a tese de que as empresas estatais se submeteriam ao regime falimentar, mormente se exploradoras de atividade econômica em regime concorrencial, em razão do disposto no artigo 173, § 1º, inciso II, da Constituição da República, in verbis:

Art. 173. Ressalvados os casos previstos nesta Constituição, a exploração direta de atividade econômica pelo Estado só será permitida quando necessária aos imperativos da segurança nacional ou a relevante interesse coletivo, conforme definidos em lei.

1 Conforme o disposto no artigo 10 da Lei 10.303, de 31 de outubro de 2001.

2 Mesmo na vigência do disposto no artigo 242 da Lei das S.A., já se defendia que o referido dispositivo não havia sido recepcionado pela Constituição da República de 1988, haja vista sua incompatibilidade material com o previsto no artigo 173, § 1º, inciso II, da Carta Maior. A existência de tal controvérsia é relatada por Carvalho Filho (2011, p. 470).

§ 1º A lei estabelecerá o estatuto jurídico da empresa pública, da sociedade de economia mista e de suas subsidiárias que explorem atividade econômica de produção ou comercialização de bens ou de prestação de serviços, dispondo sobre: (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)

[...]

II – a sujeição ao regime jurídico próprio das empresas privadas, inclusive quanto aos direitos e obrigações civis, comerciais, trabalhistas e tributários; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998) (grifos nossos)

11. Sustentava-se, ainda, que, em virtude de tal dispositivo constitucional, os entes controladores não poderiam responder subsidiariamente por débitos de suas estatais exploradoras de atividades econômicas, sob pena de se considerar que elas desfrutavam de tratamento privilegiado em relação às entidades privadas.
12. Nesse sentido, vide ensinamento de Celso Antônio Bandeira de Mello, na edição de 2003 de seu Curso de Direito Administrativo:

63. [...]

Como são entidades compostas com forma mercantil não há dúvidas de que podem vir a desaparecer em decorrência da falência. Sem embargo, no curso da falência terá de haver uma diferença de tratamento conforme se trate de exploradoras de atividade econômica ou prestadoras de atividade pública (serviços ou obras públicas).

64. Quando se tratar de exploradoras de atividade econômica a falência terá curso absolutamente normal, como se de outra entidade mercantil qualquer se tratara. É que a Constituição, no art. 173, § 1º, II, atribuiu-lhes sujeição “ao regime próprio das empresas privadas inclusive quanto aos direitos e obrigações civis, comerciais (...). Assim, disto se deduz também que o Estado não poderia responder subsidiariamente pelos créditos de terceiros que ficassem a descoberto, pois se o fizesse, estaria oferecendo-lhes um respaldo de que não desfrutam as demais empresas privadas (BANDEIRA DE MELLO, 2003, p. 191-192, grifos nossos).³

13. O legislador, ao editar a Lei 11.101/2005, buscou encerrar a celeuma doutrinária até então existente, excluindo de forma expressa as empresas públicas e as sociedades de economia mista, sem qualquer distinção, e de forma absoluta, do regime previsto em tal diploma legal, senão, vejamos:

Art. 2º Esta Lei não se aplica a:

I – empresa pública e sociedade de economia mista;

[...]

3 O entendimento citado é mantido pelo autor até a presente data.

14. A nosso ver, a opção legislativa de excluir todas as empresas estatais do regime falimentar se coaduna materialmente com o disposto na Constituição da República, embora ainda exista entendimento na doutrina em sentido contrário.
15. Como sabido, a criação de empresas públicas e sociedades de economia mista, consoante o previsto no artigo 37, inciso XIX, da Constituição da República, deve ser autorizada por lei específica, razão pela qual sua dissolução e extinção, pelo princípio da simetria das formas jurídicas, apenas podem ser autorizadas por lei em sentido formal.
16. Afinal, se a Carta Maior exige lei de iniciativa do Poder Executivo para criar ou extinguir órgãos públicos, a teor do disposto em seus artigos 61, § 1º, alínea “e” e 84, inciso VI, com muito mais razão exigirá, para a extinção de empresas públicas e sociedades de economia mista, a mesma autorização legislativa formal imprescindível a seu nascimento.
17. Assim, não se pode conceber que o Poder Judiciário decrete a falência e, posteriormente, a extinção de uma empresa pública ou sociedade de economia mista, que teve sua autorização prevista em lei, seja em razão da existência de relevante interesse coletivo ou imperativo de segurança nacional, seja para a prestação de determinados serviços públicos.⁴
18. À luz de tais considerações, nota-se que a dissolução, liquidação e extinção de empresas estatais, ainda que exploradoras de atividades econômicas, apenas pode ocorrer se autorizada por lei em sentido formal, depois do crivo do Congresso Nacional e da sanção do Poder Executivo.
19. Na hipótese de insolvência de alguma empresa pública ou sociedade de economia mista, deve o Poder Público, na qualidade de controlador, prover recursos para a regular continuação das atividades da empresa ou proceder a dissolução desta,⁵ tal como previsto no artigo 21 da Lei 8.029, de 12 de abril de 1990, senão, vejamos:

Art. 21. Nos casos de dissolução de sociedades de economia mista, bem assim nos de empresas públicas que revistam a forma de sociedades por ações, a liquidação far-se-á de acordo com o disposto nos arts. 208 e 210 a 218, da Lei nº 6.404, de 15 de dezembro de 1976, e nos respectivos estatutos sociais. (Renumerado do art 18 pela Lei nº 8.154, de 1990)

§ 1º A Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional convocará, no prazo de oito dias após o decreto de dissolução da sociedade, assembléia geral de acionistas para os fins de:

- a. nomear o liquidante, cuja escolha deverá recair em servidor efetivo ou aposentado da Administração Pública Federal direta, autárquica ou fundacional, indicado pelo Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, o qual terá remuneração equivalente à do cargo de Presidente da companhia e poderá manter vigentes os contratos de trabalho dos empregados da

4 Não se pode admitir, por exemplo, a transferência da administração de uma empresa pública ou sociedade de economia mista para um administrador judicial nomeado por um juiz, nos termos do artigo 99, inciso IX, da Lei 11.101/2005.

5 Ou à incorporação da empresa à outra entidade, como previsto no artigo 178 do Decreto-Lei 200, de 25 de fevereiro de 1967.

sociedade liquidanda, que forem estritamente necessários à liquidação, devendo, quanto aos demais, rescindir os contratos de trabalho, com a imediata quitação dos correspondentes direitos; (Redação dada pela Medida Provisória nº 2.216-37, de 2001)

- b. declarar extintos os mandatos e cessada a investidura do presidente, dos diretores e dos membros dos Conselhos de Administração e Fiscal da sociedade, sem prejuízo da responsabilidade pelos respectivos atos de gestão e de fiscalização;
- c. nomear os membros do Conselho Fiscal que deverá funcionar durante a liquidação, dele fazendo parte representante do Tesouro Nacional; e
- d. fixar o prazo no qual se efetivará a liquidação.

§ 2º O liquidante, além de suas obrigações, incumbir-se-á das providências relativas à fiscalização orçamentária e financeira da entidade em liquidação, nos termos da Lei nº 6.223, de 14 de julho de 1975, alterada pela Lei nº 6.525, de 11 de abril de 1975.

§ 3º Para os efeitos do disposto no parágrafo anterior, o liquidante será assistido pela Secretaria de Controle Interno do Ministério da Economia, Fazenda e Planejamento.

§ 4º **Aplicam-se as normas deste artigo, no que couber, à liquidação de empresas públicas que se revistam outras formas admitidas pelo direito** (BRASIL, 1990).

20. Acrescente-se que, depois de sua extinção ou dissolução regular, a União sucederá tais entidades em todos os seus direitos ou suas obrigações, a teor do disposto no artigo 23 do mesmo diploma legal, *in verbis*:

Art. 23. A União sucederá a entidade, que venha a ser extinta ou dissolvida, nos seus direitos e obrigações decorrentes de norma legal, ato administrativo ou contrato, bem assim nas demais obrigações pecuniárias. (Renumerado do art. 20 pela Lei nº 8.154, de 1990)

§ 1º O Poder Executivo disporá, em decreto, a respeito da execução dos contratos em vigor, celebrados pelas entidades a que se refere este artigo, podendo, inclusive, por motivo de interesse público, declarar a sua suspensão ou rescisão.

§ 2º (Vetado).⁶ (BRASIL, 1990, grifos nossos).

21. Nesse caso, consoante o disposto no artigo 1º do Decreto 1.647, de 26 de setembro de 1995, compete ao Ministério da Fazenda negociar as obrigações vencidas e vincendas assumidas pela União, cabendo à Secretaria do Tesouro Nacional indicar a forma de paga-

6 No artigo 24 da Lei 9.491, de 9 de setembro de 1997, que alterou os procedimentos relativos ao Programa Nacional de Desestatização (PND), afirma-se que se o Conselho Nacional de Desestatização deliberar pela dissolução de alguma empresa estatal incluída em tal Programa, aplicar-se-á o disposto na Lei 8.029/1990, no que couber.

mento e consignar as dotações orçamentárias específicas para satisfazê-las, nos termos do artigo 2º do citado decreto.

22. É importante destacar que a impossibilidade legal da aplicação da falência a empresas estatais é amplamente aceita por nossa doutrina administrativista e empresarial, como se depreende dos ensinamentos, a seguir colacionados, de José dos Santos Carvalho Filho e Sérgio Campinho, respectivamente:

*[...] Dispõe o art. 2º, inc. I, do referido diploma, que a lei não se aplica a empresa pública e sociedade de economia mista. **Como o legislador foi pre-remptório a respeito e não distinguiu as atividades de tais entidades, deve concluir-se que não se aplica o regime falimentar a essas pessoas paraestatais, independentemente da atividade que desempenham.** Sejam, pois, prestadoras de serviços públicos ou voltadas a atividades econômicas empresariais, estão excluídas do processo falimentar aplicável às sociedades empresárias do setor privado em geral (CARVALHO FILHO, 2007, p. 455).*

A Lei n.º 11.101/2005, em seu artigo 2º, exclui, explicitamente, a sociedade de economia mista e a empresa pública, retornando, em relação à primeira, ao conceito central traduzido na versão original da Lei n.º 6.404/1976 (Lei das S/A). Assim, não podem ser objeto de falência ou de recuperação judicial e extrajudicial ditas pessoas jurídicas. No caso de estarem insolventes, cabe ao Estado a iniciativa de dissolvê-las, arcando com os valores necessários à integral satisfação dos credores, sob pena de não se poder realizar uma dissolução regular, a que está obrigado, em obediência aos princípios da legalidade e da moralidade, inscritos no artigo 37 da Constituição Federal de 1988 (CAMPINHO, 2009, p. 24).

23. Desconhece-se, tampouco, a existência de interpretação conforme à Constituição ou declaração de inconstitucionalidade do artigo 2º, inciso I, da Lei 11.101/2005 pelo Supremo Tribunal Federal (STF), seja em sede de controle difuso, seja em sede de controle concentrado.
24. Diante do exposto, considera-se que o BNDES, na qualidade empresa pública, não se sujeita ao procedimento falimentar, nos termos do artigo 2º, inciso I, da Lei 11.101/2005, razão pela qual seus credores devem observar o regime de penhora e expropriação previsto no Código de Processo Civil (CPC) em caso de inadimplemento de suas obrigações contratuais.

DA RESPONSABILIDADE SUBSIDIÁRIA DO ENTE CONTROLADOR

25. Importa destacar que desde a revogação do artigo 242 da Lei 6.404/1976 não há mais norma expressa que preveja a responsabilidade subsidiária da União na quitação residual dos débitos do BNDES, se este se mostrar insolvente.
26. Não obstante, deve ainda prevalecer o entendimento de que o ente controlador responde subsidiariamente em caso de insolvência de suas empresas públicas ou sociedades de economia mista.

27. A outra conclusão não se pode chegar, pois o Estado deve arcar com os prejuízos acarretados pelas pessoas jurídicas por ele criadas com vistas à realização de atividades econômicas estrito senso ou de serviços públicos, de forma descentralizada, sob sua tutela administrativa.
28. Muito embora essa empresa pública federal explore atividade econômica, sendo-lhe aplicável o disposto no artigo 173 § 1º, inciso II, da Constituição da República, seus credores podem acionar subsidiariamente a pessoa política controladora no caso de insolvência.⁷
29. A doutrina majoritária chancela tal entendimento, como se extrai dos ensinamentos de José dos Santos Carvalho Filho e Fábio Ulhoa Coelho, respectivamente:

Por último, cabe salientar que, seja qual for a natureza da sociedade de economia mista ou da empresa pública, o Estado, vale dizer, a pessoa federativa a que estão vinculadas as entidades, é sempre responsável subsidiário (não solidário!) (CARVALHO FILHO, 2011, p. 457).

[...] Não é do interesse público a falência de entes integrantes da Administração indireta, ou seja, de desmembramento do Estado. Caindo elas em insolvência, os credores podem demandar seus créditos diretamente contra a pessoa jurídica de direito público controladora (ULHOA, 2003, p. 266).

30. A Consultoria Jurídica do próprio MDIC corrobora esse posicionamento, como se observa da leitura dos trechos do Parecer/MDIC/CONJUR/DVG 0980-6.9/2006, de 13 de dezembro de 2006, e Parecer 0415-1.8/2010/FN/CONJUR/MDIC, de 18 de junho de 2010, senão, vejamos:

Parecer/MDIC/CONJUR/DVG n.º 0980-6.9/2006

11. Como se vê, em virtude de lei, no Brasil, a empresa pública não se sujeita ao regime falimentar. No caso da empresa pública federal, a exemplo do BNDES, como muito bem ressaltou o estudioso do Direito Comercial acima citado, a garantia para os credores será a própria pessoa jurídica de direito público, no caso, a União (BRASIL, 2006).

Parecer n.º 0415-1.8/2010/FN/CONJUR/MDIC

18. Dessa forma, a União é responsável subsidiariamente pelas obrigações contraídas pelo BNDES, o que equivale a dizer que o patrimônio do BNDES deverá suportar integralmente os compromissos assumidos em seu nome, competindo à sua controladora – a União – providenciar recursos necessários à eventual liquidação residual de suas dívidas (BRASIL, 2010).

31. O Superior Tribunal de Justiça (STJ), no julgamento do Recurso Especial (Resp) 729.485 – SC, também emitiu juízo no mesmo sentido, como se depreende da leitura do excerto a seguir colacionado:

⁷ Quanto às estatais exploradoras de serviços públicos, isso é ainda mais claro em razão do disposto no artigo 37, § 6º, da Constituição da República.

PROCESSUAL CIVIL. EXECUÇÃO PROMOVIDA CONTRA SOCIEDADE DE ECONOMIA MISTA. RESPONSABILIDADE APENAS SUBSIDIÁRIA DO CONTROLADOR. MUNICÍPIO-CONTROLADOR QUE NÃO PARTICIPOU DA AÇÃO ORDINÁRIA NEM FOI CITADO NA EXECUÇÃO. EMISSÃO DE PRECATÓRIO. INVIABILIDADE.

1. A responsabilidade do Município-controlador, em relação aos débitos da sociedade de economia mista, é subsidiária, nos termos do art. 242 da Lei das Sociedades Anônimas (revogado pela Lei 10.303/2001).

2. Em Execução ordinária promovida exclusivamente contra a sociedade de economia mista, é inviável a emissão de precatório contra o Município-controlador que não tenha sido sequer citado para apresentar Embargos, nem participado da anterior ação condenatória.

3. Recurso Especial provido.

(REsp 729485 / SC RECURSO ESPECIAL 2005/0033031-6 Relator(a) Ministro HERMAN BENJAMIN (1132) Órgão Julgador T2 - SEGUNDA TURMA Data do Julgamento 20/08/2009 Data da Publicação/Fonte DJe 27/08/2009)

32. Não se pode descartar, entretanto, a possibilidade de a União alegar, com fundamento no disposto no artigo 23 da Lei 8.029/1990, que sua responsabilidade apenas se iniciará na hipótese de dissolução e extinção do BNDES, por autorização legal.

33. Esse parece ter sido o entendimento da Procuradoria Geral da Fazenda Nacional no Parecer PGFN/CAS/Nº 913/2012, de 12 de maio de 2012.⁸ Em textual:

9. No âmbito societário da União, no que tange à dissolução das empresas públicas federais e sociedades de economia mista e a assunção pela União de seus direitos e obrigações, observa-se, rigorosamente, o princípio da reserva legal. Assim, nas hipóteses de extinção daquelas empresas, aplica-se o disposto no art. 23, da Lei nº 8.029, de 12 de abril de 1990, que reza:

“Art. 23. A União sucederá a entidade, que venha a ser extinta ou dissolvida, nos seus direitos e obrigações decorrentes de norma legal, ato administrativo ou contrato, bem assim nas demais obrigações pecuniárias.”

10. Posteriormente, a Lei nº 9.491, de 09 de setembro de 1997, que alterou os procedimentos relativos ao Programa Nacional de Desestatização - PND, estabeleceu em seu art. 24, que:

“Art. 24. No caso de o Conselho Nacional de Desestatização deliberar a dissolução de sociedade incluída no Programa Nacional de Desestatização, aplicar-se-ão, no que couber, as disposições da Lei nº 8.029, de 12 de abril de 1990” (BRASIL, 2012, p. 4, grifos nossos).

8 Esse parecer complementou o Parecer PGFN/CAT/Nº 843/2012, de 9 de maio de 2012, no qual se rechaçou a responsabilidade tributária subsidiária do município do Recife em face de dívidas de uma de suas empresas públicas insolventes. Ressalte-se que, de acordo com o 121, inciso II, do Código Tributário Nacional (CTN), a responsabilidade tributária deve ser expressamente prevista em lei.

DA CONCLUSÃO

34. Diante de todo o exposto, passaremos a responder os questionamentos da área consultiante a seguir.

- a. *Qual o procedimento para pagamento aos credores caso os bens do BNDES não sejam suficientes para ressarcir todos os credores?*

Como o BNDES é uma empresa pública federal, não se sujeita à falência, nos termos do artigo 2º, inciso I, da Lei 11.101/2005, dispositivo o qual goza de presunção de constitucionalidade. Não obstante, os credores do BNDES, no caso de não encontrarem bens suficientes dessa instituição aptos à penhora e expropriação, podem pleitear ao Poder Judiciário o redirecionamento de seus processos para a União, na qualidade de responsável subsidiária, com fulcro em entendimento sufragado pelo próprio MDIC.

- b. *Nos casos como o ora descrito, os credores têm algum tipo de ação diretamente contra a União?*

Os credores do BNDES não possuem direito de ação diretamente contra a União, haja vista que a responsabilidade desta é apenas subsidiária. Por tal razão, podem solicitar ao Poder Judiciário o redirecionamento de seus processos para a União apenas no caso de não serem encontrados bens do BNDES aptos à penhora e expropriação, tal como já mencionado no item anterior.

- c. *O BNDES tem ação ou direito de cobrar da União recursos necessários para eventual liquidação de suas dívidas com seus credores?*

Parece-nos que a lei confere legitimidade tão somente aos credores do BNDES para pleitearem judicialmente a satisfação de seus créditos inadimplidos em face da União, já que são eles os titulares da relação jurídica de direito material, e o ordenamento jurídico brasileiro não conferiu a essa empresa pública federal legitimação extraordinária para tanto.

- d. *Haveria alguma ordem de preferência no pagamento aos credores? Os créditos detidos pelo FAT e pelo Tesouro Nacional concorreriam com os demais?*

É importante salientar a inexistência de normativo que preveja ordem de preferência no pagamento aos credores antes de eventual dissolução e extinção do BNDES, razão pela qual se entende que os créditos detidos por órgãos, entidades ou fundos públicos concorrerão com os demais.

No caso de uma eventual dissolução do BNDES, caberá à Secretaria do Tesouro Nacional indicar a forma de pagamento de todas as dívidas vencidas e vincendas perante entes públicos ou privados, consignando os valores necessários ao adimplemento na lei orçamentária, a teor do disposto no já citado Decreto 1.647/1995.

REFERÊNCIAS

- BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. *Curso de direito administrativo*. 17 ed. São Paulo, SP: Malheiros, 2003.
- BNDDES – BANCO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E SOCIAL. *Parecer AJ/DEJUR2-09/96, de 10 de maio de 1996*. Rio de Janeiro, 1996.
- BRASIL. Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior. *Parecer/MDIC/CONJUR/DVG n.º 0980-6.9/2006, de 13 de dezembro de 2006*. Disponível em: <http://dados.pgfn.fazenda.gov.br/dataset/pareceres/resource/9132012>. Acesso em: 29 mar. 2021.
- BRASIL. Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior. *Parecer nº 0415-1.8/2010/FN/CONJUR/MDIC, de 18 de junho de 2010*. Disponível em: <http://dados.pgfn.fazenda.gov.br/dataset/pareceres/resource/9132012>. Acesso em: 29 mar. 2021.
- BRASIL. Presidência da República. *Decreto-Lei 200, de 25 de fevereiro de 1967*. Dispõe sobre a organização da Administração Federal, estabelecendo diretrizes para a Reforma Administrativa. Brasília, DF, [20??a]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del0200.htm. Acesso em: 16 mar. 2021.
- BRASIL. Presidência da República. *Lei 10.303, de 31 de outubro de 2001*. Altera e acrescenta dispositivos na Lei no 6.404, de 15 de dezembro de 1976, que dispõe sobre as Sociedades por Ações, e na Lei no 6.385, de 7 de dezembro de 1976, que dispõe sobre o mercado de valores mobiliários e cria a Comissão de Valores Mobiliários. Brasília, DF, [20??b]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/l10303.htm. Acesso em: 15 mar. 2021.
- BRASIL. Presidência da República. *Lei 11.101, de 9 de fevereiro de 2005*. Dispõe sobre a recuperação judicial, a extrajudicial e a falência do empresário e da sociedade empresária. Brasília, DF, [2005]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2005/lei/l11101.htm. Acesso em: 16 mar. 2021.
- BRASIL. Presidência da República. *Lei 6.404, de 15 de dezembro de 1976*. Dispõe sobre as Sociedades por Ações. Brasília, DF, [1976]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l6404consol.htm. Acesso em: 9 mar. 2021.
- BRASIL. Presidência da República. *Lei 8.029, de 12 de abril de 1990*. Dispõe sobre a extinção e dissolução de entidades da administração Pública Federal, e dá outras providências. Brasília, DF, [20??e]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8029cons.htm#:~:text=LEI%20No%208.029%2C%20DE%2012%20DE%20ABRIL%20DE%201990.&text=Disp%C3%B5e%20sobre%20a%20extin%C3%A7%C3%A3o%20e,Art. Acesso em: 16 mar. 2021.
- BRASIL. Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional. *Parecer PGFN/CAS/nº 913/2012*. 2012. Disponível em: <http://dados.pgfn.fazenda.gov.br/dataset/pareceres/resource/9132012>. Acesso em: 16 mar. 2021.
- BRASIL. Superior Tribunal de Justiça (Resp). *Acórdão nº 729.485/2009 - SC. Recurso Especial. Execução promovida contra Sociedade de Economia Mista. Responsabilidade apenas subsidiária do Controlador. Município-controlador que não participou da ação ordinária nem foi citado na execução. Emissão de precatório. Inviabilidade. Relator: Ministro Herman Benjamin*. 2009.
- Disponível em: <https://scon.stj.jus.br/SCON/pesquisar.jsp>. Acesso em: 7 abr. 2021.
- CAMPINHO, Sérgio. *Falência e recuperação de empresa: o novo regime de insolvência empresarial*, 3. ed., revista e atualizada conforme a Lei n.º 11.382/2006. Rio de Janeiro, RJ: Renovar, 2009.
- CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Manual de direito administrativo*. 18 ed. rev., ampl. e atual. Rio de Janeiro: Lumen Júris, 2007.
- CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Manual de direito administrativo*, 24. ed. Rio de Janeiro: Lumen Iuris, 2011.
- COELHO, Fábio Ulhoa. *Comentários à Lei de Falências e de Recuperação de Empresas*. 9 ed. Rio de Janeiro, RJ: Saraiva, 2003.